This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

3 2044 103 259 941

RÉPONSE AUX OBJECTIONS

PRÉSENTÉES CONTRE LE

PROJET DE RÈGLEMENT

SUR LA

CONTREBANDE DE GUERRE

PAR

M. R. KLEEN,
secrétaire de légation,
membre de l'Institut de droit international.

EXTRAIT DE LA *Revue de Droit international et de Législation comparée*,
1895, t. XXVII.

171
85

BRUXELLES
BUREAU DE LA REVUE : 109, AVENUE LOUISE
LA HAYE | PARIS
BELINFANTE FRÈRES | PEDONE-LAURIEL
BERLIN, PUTTKAMMER & MÜHLBRECHT

1895

TOUS DROITS RÉSERVÉS
HARVARD
LAW
LIBRARY
Digitized by Google

171
85

HARVARD LAW LIBRARY

FROM THE LIBRARY

OF

HEINRICH LAMMASCH

Received May 25, 1922.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

RÉPONSE AUX OBJECTIONS

PRÉSENTÉES CONTRE LE

PROJET DE RÈGLEMENT

SUR LA

CONTREBANDE DE GUERRE

PAR

M. R. KLEEN,
secrétaire de légation,
membre de l'Institut de droit international.

EXTRAIT DE LA *Revue de Droit international et de Législation comparée*,
1895, t. XXVII.

BRUXELLES
BUREAU DE LA REVUE : 109, AVENUE LOUISE
LA HAYE | PARIS
BELINFANTE FRÈRES | PEDONE-LAURIEL
BERLIN, PUTTKAMMER & MÜHLBRECHT

1895

TOUS DROITS RÉSERVÉS

Digitized by Google

BRUXELLES, P. WEISSENBRUCH, IMP. DU ROI.

5/25/22

Digitized by Google

RÉPONSE AUX OBJECTIONS PRÉSENTÉES CONTRE LE PROJET DE RÈGLEMENT

SUR LA

CONTREBANDE DE GUERRE

Un projet de règlement a été présenté à l'Institut de droit international lors de la session de Paris, au mois de mars de l'année 1894, concernant la question de la contrebande de guerre (1). Ce projet a été l'objet d'observations d'une certaine gravité.

Nous n'entendons point revenir sur celles de ces objections que les rapporteurs de la commission se sont déjà efforcés de réfuter (2). Mais nous devons quelques éclaircissements aux lecteurs de la *Revue*, comme suite à un article de M. le professeur de Bar, de l'université de Goettingue, où cet éminent jurisconsulte a non seulement reproduit ces critiques en les étayant de jugements nouveaux, mais où il signale d'autres points qu'il juge faibles dans le projet (3).

Si nous ne pouvons nous résoudre à passer sous silence ces observations de M. de Bar, ce n'est point que nous prétendions en contester la justesse; mais il nous paraît indispensable d'en préciser la portée relativement aux raisons qui ont dicté nos résolutions. Nous reconnaissons, en effet, la légitimité des remarques si pénétrantes de notre éminent collègue de Goettingue; mais nous ne croyons pas qu'elles puissent entraîner à juste titre le rejet du projet, et cela pour deux raisons : la première, c'est qu'il n'a pas été prouvé que les imperfections signalées *pussent* être écartées d'un règlement concernant une matière aussi diffi-

(1) Voir cette *Revue*, t. XXV, 1893, p. 7, 127, 239, 389 et suiv., les articles de M. Kleen sur la *contrebande de guerre* et « l'avant-projet » qui en est la conclusion. Cet *avant-projet*, légèrement remanié, est devenu le *projet* soumis actuellement à l'Institut par la commission dont MM. Kleen et Brusa sont les rapporteurs. (Voir notre compte rendu de la session de Paris, t. XXVI, 1894, p. 322 et suiv.) (N. D. L. R.)

(2) Voir *Annuaire* de l'Inst. de dr. int., t. XIII, p. 77 et suiv., 115 et suiv.

(3) *Revue de Droit international*, t. XXVI, 1894, p. 401 et suiv.

Digitized by Google

cile à concilier avec les principes du droit absolu que la contrebande de guerre; la seconde, c'est que M. de Bar a évidemment attribué, à l'avant-projet dont nous sommes l'auteur et au projet de la commission, le brevet d'invention de principes qui étaient en réalité déjà adoptés et dont nous ne sommes au fond que l'*interprète*. Nous ne saurions, en bonne conscience, garder à nous seul cette propriété d'autrui. Il importe, pour faire comprendre le projet, de signaler ici, qu'à le considérer de près, il n'introduirait pas les « innovations » devant lesquelles recule notre très honoré confrère.

Les censeurs du projet de la commission ont-ils bien songé aux difficultés exceptionnelles qui s'opposent à la réglementation d'un sujet comme celui qui nous occupe, étant donné que ce sujet non seulement n'a jamais été réglé, mais que les pratiques plus ou moins confuses, les us et coutumes qui devaient remplacer tant bien que mal la loi écrite, ne fournissent guère de précédents depuis un siècle? En effet, le législateur se trouve ici placé entre deux écueils également périlleux. S'il se laisse guider principalement par le respect des traditions historiques, comme le conseillent les adversaires quand même de tout ce qui a l'air d'une innovation, s'il n'a en vue que les précédents, ceux-ci, étant trop vieux pour pouvoir répondre aux exigences du temps présent, lui inspireront un règlement absolument impossible dans l'application, à moins de vouloir froisser les intérêts les plus légitimes. Si, au contraire, tenant compte des progrès accomplis depuis un siècle et de ce que la loi doit être l'expression fidèle de la conscience contemporaine, le législateur s'inspire de celle-ci et tâche notamment de formuler des règles en harmonie avec les autres branches de la législation internationale, il faudra bien qu'il consacre des principes qui auront l'air d'être nouveaux parce qu'on ne les avait jamais vus jusque-là sur le papier. Dans la première hypothèse, le législateur sera accusé de barbarie; dans la seconde, d' « innovations ». Or, dans le règlement qui nous occupe, les soi-disant innovations ne sont qu'apparentes. L'apparence extérieure du règlement est nouvelle; mais au fond, il ne contient pas un seul principe qui ne soit l'expression, soit des exigences modernes qui se manifestent dans les législations et la littérature de ces derniers temps, soit de la simple logique. Celle-ci s'oppose notamment à ce que de la contrebande de guerre soit considérée comme une exception — la seule qui existerait — au règlement entier de la neutralité, celle-ci étant un état juridique où toutes les différentes parties, pour se lier et ne pas se contredire et s'en-

Digitized by Google

traver réciproquement, doivent nécessairement reposer sur un fondement plus ou moins identique et homogène.

Les précédents les plus récents en matière de contrebande remontent aux grandes guerres de la Révolution, époque où, par rapport à ces sortes de questions, tout fut toléré en fait de neutralité.

Nous sommes convaincu qu'un projet de règlement déduit de ces précédents n'aurait aucune chance de succès auprès des gouvernements. Aussi avons-nous été forcément renvoyé, quant aux sources, — outre ce qui dans l'ancienne pratique a pu être conservé sans trop d'inconvénient, — aux maximes qui se retrouvent à peu près identiques dans les règlements nationaux jugés les plus modernes, ainsi que dans les œuvres des publicistes les plus impartiaux et les plus éclairés; finalement, nous avons eu recours aux analogies qui peuvent être tirées des actes internationaux concernant des sujets qui se rapprochent de la contrebande et des principes et projets de règlement votés par l'Institut de droit international sur des objets présentant une certaine affinité avec la contrebande de guerre (règlement des prises, devoirs des neutres, etc.).

Nous croyons franchement que tout juge impartial du projet de la commission, qui tiendra consciencieusement compte de ces sources, trouvera qu'il eût été difficile de formuler autrement le projet de règlement. C'est pourquoi nous n'avons pas cru superflu de signaler à l'attention de nos lecteurs ces points de vue qui nous ont guidé dans nos recherches des principes à adopter, les seuls qui, selon nous, soient capables de réunir tous les suffrages autour d'une œuvre aussi délicate. C'est aussi en partant de ce point de vue que nous allons maintenant relever successivement les principales objections indiquées par M. le professeur de Bar.

Notre très estimé confrère trouve d'abord (p. 404), qu'en édictant la peine de la confiscation pour les transports d'articles de contrebande à destination d'un belligérant *indirectement* et même *sur terre* et en *territoire neutre*, nous imposons aux États neutres une surveillance difficile et nous entravons le commerce dans leurs pays « d'une manière vraiment insupportable ». Les perquisitions douanières requises pour la surveillance effective deviendraient, selon l'avis de M. de Bar, trop nombreuses et gênantes; le contrôle de l'exportation dans les ports serait trop minutieux. Et ce surplus de précautions excessives serait imposé, naturellement, même à l'égard des guerres les plus éloignées : l'Allemagne et l'Autriche, par exemple, devraient les supporter à l'occa-

Digitized by Google

sion d'une guerre entre le Chili et le Pérou, — ce qui serait exorbitant.

Notons d'abord qu'il ne s'agit dans l'espèce que de quelques points particuliers du projet : un amendement à ce propos ne rendrait pas, selon nous, le reste du règlement absolument inacceptable. Il y a, dans les dispositions que M. de Bar critique, plutôt des concessions de notre part, concessions faites à la crainte que nous aurions de voir le projet rejeté d'emblée, s'il y manquait la consécration de certains principes établis par les plus grandes autorités et qui ont en quelque sorte acquis le droit de cité dans le droit international moderne. Il ne saurait être inconnu à M. de Bar que la pratique des prises, notamment en Angleterre et aux États-Unis, a déjà frappé de confiscation les transports illicites qui, pour tourner la loi, cherchent des voies *indirectes*, et que la destination est réputée illégale dès qu'elle a l'ennemi pour but final, n'importe par quels détours (1). On nous objecte ici la grande difficulté des preuves. Soit. Mais les preuves incombent au belligérant qui se croit lésé par le transport. Si la destination ennemie n'est pas prouvée, la confiscation n'a pas lieu.

L'interdiction, non pas seulement sur mer mais également sur terre et en territoire neutre, des transports illicites par leur nature est certainement, nous l'accordons, une règle qui peut être réputée nouvelle en ce sens que l'usage ne l'a pas consacrée (2). Mais nous nous trouvons ici en présence d'un de ces principes qui s'imposent, par déduction de lois analogues qui ont vu le jour dans ces dernières années. L'usage antérieur joue, dans ce cas, un rôle plutôt secondaire, ne fût-ce que par cette raison qu'il n'a pas eu d'application constante depuis le commencement de notre siècle. M. de Bar ne conteste pas le caractère injuste

(1) Voir les causes célèbres, *Vrow-Houwina* (1855), *Springbock* (1862), *Peterhoff* et *Stephen Hart*, pendant la guerre de Sécession (1861-1865), ainsi que la note du gouvernement britannique au cabinet de Washington, du 23 janvier 1862. D'ailleurs, dans la littérature : Bluntschli, § 813 ; Gessner, p. 137-139 ; Creasy, §§ 584, 585, et 589 ; Calvo, §§ 765 et 1120 (éditions citées dans notre monographie *De la contrebande de guerre*, Paris 1893, p. VIII).

(2) Cependant, elle n'est pas absolument nouvelle. Lorsque nous avons relevé que les Romains frappaient le commerce militaire avec leurs ennemis sans distinguer entre les transports par terre et par eau, M. de Bar conteste l'analogie par cette raison que leur interdiction ne se faisait pas dans l'intérêt d'un État tiers (p. 405). Certes, la contrebande d'alors était une loi nationale, quant à l'objet aussi, mais par cette raison que la neutralité dans le sens moderne n'existait pas, les neutres étant considérés soit comme des alliés, soit comme des ennemis. Cela nous semble indifférent à la question ; car, une fois la neutralité reconnue en droit international, le principe, qui autrefois n'était que national, devient international.

Digitized by Google

d'une règle qui, tout en étant indépendante de l'élément sur lequel le fait coupable se passe, se limiterait pourtant aux transports maritimes, quand même les transports terrestres seraient tout aussi importants au point de vue de la guerre; il ne conteste pas non plus qu'une justice plus exacte sous ce rapport serait une conséquence logique des principes de la neutralité tels qu'ils se sont affirmés de nos jours.

Un véhicule spécialement militaire, tel qu'un vaisseau de guerre, est un article de contrebande. Or, c'est à une époque récente et non pas au temps des précédents sur la contrebande que, par les *Foreign Enlistment Acts*, les règles de Washington (dont l'adoption formelle par *tous* les gouvernements n'a été empêchée que par une question de rédaction), et les conclusions adoptées par l'Institut de droit international à la Haye en 1875, ont expressément consacré le principe que l'État neutre est tenu de *veiller* à ce que des vaisseaux de guerre ne soient pas équipés pour les belligérants ou tenus à leur disposition dans les ports neutres; et le § 3 desdites conclusions arrête que l'État neutre est tenu de « poursuivre comme responsables les individus qui violent les devoirs de la neutralité » (même sur le territoire de l'État). Pourquoi, maintenant, ceux d'entre ces actes qui sont reconnus comme faisant partie du droit international n'ont-ils stipulé la poursuite sur le territoire que d'*un seul* article de contrebande et non pas de tous les articles? Évidemment, parce que, pendant la guerre qui les a suscités, c'est le trafic de ce seul article qui a spécialement eu lieu et qui a provoqué les réclamations. Mais l'analogie subsiste, et cela malgré la nuance qui sépare un fait de contrebande ordinaire d'un fait d'équipement. Le principe est le même dans les deux cas. Et, quand il s'agit de régler la contrebande entière et non pas un seul point, il faut s'approprier la nouvelle règle et l'étendre à tout ce qui rentre dans la même catégorie. Il ne saurait y avoir aucun doute que les règles de Washington et de la Haye renferment implicitement ce principe, que toute aide militaire, quelle qu'elle soit, doit être réprimée même sur le territoire des pays neutres, parce que les États sont responsables du maintien du respect de la neutralité *chez eux*. Seulement, l'occasion de donner à ce principe un caractère général a été naturellement réservée à une réglementation générale de la contrebande. Lorsque, maintenant, l'étude de cette réglementation générale a été abordée par l'Institut, serait-il vraiment sage et logique d'ignorer ce principe si visible et si clairement reconnu? Et, du moment que tout trafic de contrebande sur le territoire neutre est reconnu comme répréhensible,

Digitized by Google

sur quel fondement pourrait-on exempter de la poursuite un trafic du même genre, constituant une aide militaire de la même nature, également contraire aux devoirs d'abstention des neutres, lorsqu'elle prend la forme d'un transport par terre à destination du belligérant à travers un territoire neutre, soit par un pays limitrophe, soit par des pays intermédiaires? Toutes ces actions ne sont-elles pas, au fond, des formes peu différentes entre elles d'un seul et même fait, et ce fait n'est-il pas un secours militaire tout aussi inconciliable avec une neutralité honnête que les formes de secours déjà réprimées dans la pratique ancienne?

M. de Bar signale à ce propos l'impossibilité ou, du moins, l'énorme difficulté de la surveillance douanière. En vérité, nous avons quelque peine à comprendre pourquoi cette difficulté serait plus grande par rapport à la contrebande de guerre que pour tout autre trafic illicite, quel qu'il soit, sur les territoires et dans les ports. Que faut-il donc penser de toutes les défenses d'exportations, dont fourmillent les tarifs douaniers? Et les interdictions à l'intérieur, si fréquentes, concernant une masse d'articles, par exemple dans l'intérêt sanitaire? Elles ne demandent certainement pas des perquisitions douanières dans l'intérieur; elles ne demandent que la surveillance régulière sur les frontières, comme elle se pratique déjà contre les exportations illicites, et, dans l'intérieur, la même surveillance de la police que celle qui se pratique maintenant à l'égard des articles dont la vente est interdite (accises, gabelles, etc.). Et il ne faut pas oublier que, selon le nouveau règlement, il ne s'agit que de contrôler un trafic aussi spécial et restreint que celui des armes et des munitions de guerre. Il nous semble que notre savant collègue de Gœttingue crée ici, dans sa pensée, des difficultés quelque peu exagérées. Quand il trouve cette surveillance exorbitante, spécialement par rapport aux guerres les plus éloignées, n'oublie-t-il pas qu'elle devient plus facile dans la mesure même où elle sera moins urgente? Il peut paraître exorbitant que l'Allemagne s'impose le devoir de surveiller sur son territoire tout trafic d'armes à destination d'un belligérant dans l'Amérique du Sud. Mais, d'autre part, si des armes sont vraiment exportées avec une destination ennemie aussi lointaine, pourquoi fermer les yeux par la seule raison de la distance géographique? Parce qu'une exportation aussi lointaine est peu probable? Dans ce cas, la responsabilité du gouvernement pour avoir négligé la surveillance diminue aussi, exactement dans la même mesure. Il y a donc, ici, proportion exacte entre la charge du devoir et son but.

Digitized by Google

« On a reconnu, dit M. de Bar (p. 405), « qu'il n'y a pas d'obligation internationale pour un État neutre de défendre (et d'empêcher) l'exportation d'articles de guerre de son territoire (à destination d'un belligérant). » Ne faudrait-il pas dire, plutôt, que *jusqu'à notre époque* cette obligation *n'était* pas de droit international? Nous ne saurions la juger exclusivement d'après une vieille pratique que des voix toujours plus fortes et nombreuses condamnent. Mais, encore existât-elle, l'Institut de droit international ne doit pas limiter son rôle à l'enregistrement pur et simple de précédents surannés. Les gouvernements attendent de l'autorité scientifique l'initiative d'une réglementation que l'esprit contemporain et les circonstances nouvelles ont rendue inévitable. Autrement, et si nos propositions de réformes avaient déjà existé sous la forme de règles positives ayant force de loi entre les États, elles eussent été superflues. Ce que notre éminent confrère n'a pas nié, c'est que notre époque *demande* vraiment que les États neutres ne laissent plus, comme autrefois, leur neutralité au hasard, qu'ils la maintiennent chez eux, sur leurs territoires non moins que sous leurs pavillons, le fondement juridique étant le même dans les deux cas.

M. de Bar nous rappelle l'exemple si connu de 1870, où l'ambassade de Prusse à Londres, ayant réclamé contre l'exportation d'armes anglaises pour la France, finit par reconnaître que la prohibition de cette exportation ne saurait être *exigée* par le belligérant lésé (p. 405, note). Pour rendre l'exemple complet, M. de Bar eût dû ajouter, nous paraît-il, que lord Granville, auquel s'adressait la plainte, a, de son côté, fini par reconnaître que, si l'exportation en question ne pouvait pas être qualifiée de délit de neutralité selon la pratique *antérieure*, d'autre part, un tel fait de contrebande, toléré sur le territoire neutre, ne répondait plus *aux exigences des obligations neutres devenues plus strictes avec les progrès de la civilisation.* Cette sentence mérite d'autant plus d'être signalée qu'elle a été prononcée par le chef d'un gouvernement qui, *jusque-là*, avait plus qu'aucun autre excusé l'ancien système consistant à ne considérer dans les faits de contrebande qu'une « commercial adventure », qui ne regardait pas le gouvernement neutre. M. de Bar croit-il que le premier ministre anglais, dont les principes éclairés sont si connus, eût officiellement fait cette déclaration à cause d'une théorie qui n'était qu'une « innovation »? Aurait il, contre l'intérêt de son pays, constaté que cette nouvelle théorie s'imposait comme une expression de la civilisation de notre temps? Du reste, si l'Institut donne enfin sa

766

Digitized by Google

sanction à ce principe, qui n'est qu'un simple corollaire de l'article 3 de ses conclusions adoptées à la Haye en 1875, il ne fera qu'adhérer à une opinion devenue de plus en plus universelle depuis une trentaine d'années. En effet, comme nous l'avons déjà démontré, l'assimilation des délits de contrebande à de véritables délits de neutralité, que le souverain neutre est tenu de réprimer et de poursuivre, a été approuvée non seulement par le cabinet de Londres dans l'occasion que nous venons de rappeler, mais par les gouvernements des États-Unis, de Belgique, de Suisse, du Japon même, à cette époque (1). Leurs avis sous ce rapport se résument dans la reconnaissance que l'exportation à destination d'un belligérant d'articles servant à la guerre, étant contraire à la neutralité, ne devrait pas être permise par l'État; que celui-ci est responsable de la manière dont ses ressortissants observent les devoirs de la neutralité; qu'en conséquence, les actes de contrebande, même sur le territoire, devraient être défendus officiellement et poursuivis. Nous craindrions de fatiguer nos lecteurs en citant les législations qui contiennent les mêmes principes indirectement ou par analogie. Il suffit de remarquer, en finissant, que le gouvernement allemand, tout en faisant la concession mentionnée par M. de Bar, a cependant relevé, à la même occasion, que selon lui aussi un État n'observerait pas bien consciencieusement sa neutralité s'il tolérait les transports de contrebande de ses sujets, n'importe où. Et les publicistes les plus modernes partagent à divers degrés cette manière de voir (2).

Quant à la contrebande accidentelle, M. de Bar voit de graves inconvénients, et dans son maintien, et dans son abolition. La maintenir, c'est abandonner aux belligérants — notre savant collègue le reconnaît — un droit dont l'abus est trop tentant et par lequel ils peuvent nuire « dans une mesure incalculable, non seulement au commerce, mais encore à l'industrie et à une grande partie de la production » d'un État neutre « et réduire jusqu'à la famine une partie considérable de la population » (p. 402). Et si, au contraire, on abolit ce droit si périlleux, M. de Bar voit dans le règlement de la contrebande, tel qu'il subsisterait encore, « un droit probablement assez minime et inutile » (p. 406), vu l'impossibilité de préciser d'avance et de comprendre dans une formule

(1) Voir notre monographie *De la contrebande de guerre*, p. 51-52.

(2) Voir Hautefeuille, t. II, p. 298-299; Field, § 964; de Domin, art. 132; Woolsey, § 193. A déduire, jusqu'à un certain point aussi, de Heffter, (§§ 159-161) et de Bluntschli (§ 766). (Édit. citées dans la monog.)

Digitized by Google

fixe les articles qui pourraient, dans les différentes situations si changeantes de la guerre, constituer pour un ennemi une assistance militaire de quelque importance. Et cette impasse, où l'on n'a le choix qu'entre deux injustices, étant déjà, selon M. de Bar, une preuve suffisante que la contrebande de guerre est un usage qui ne répond plus aux exigences de notre temps, mieux vaudrait, selon lui, condamner entièrement cette vieille institution, d'autant plus qu'elle est, par elle-même et indépendamment de son application soit régulière, soit accidentelle, une source d'injustices contre les neutres. En effet, ceux-ci, par leur situation en dehors de l'état de guerre, devraient pouvoir continuer leur commerce, quelle qu'en soit la nature, avec les parties belligérantes, sans être molestés par les ennemis de celles-ci. Et, en attendant que le vieil édifice de la contrebande de guerre s'écroule, — M. de Bar semble comprendre que cet événement si désirable peut se faire attendre assez longtemps, — il ne faut du moins pas le sanctionner et l'appuyer par des règles et par un accord qui le prolongerait en lui conférant le caractère juridique. Réglementer la contrebande, c'est l'approuver. Et l'approuver, c'est la maintenir. Laissons-lui plutôt sa forme d'un usage absurde et insupportable, et elle disparaîtra d'elle-même.

Nous partageons et avons toujours partagé les saines idées exprimées ici par M. de Bar sur tous les points, sauf le dernier. Et si ce dernier — qui n'est pas un principe, mais une supposition — se trouve être une illusion, les autres propositions qui en découlent tombent avec lui. Oui, la contrebande de guerre est une source d'injustices contre les neutres, nous l'avons proclamé nous-même tant de fois. Mais la contrebande accidentelle est, d'entre toutes ces injustices, la plus criante. Or, selon nous, il n'existe pas le *moindre* espoir de voir, comme le pense M. de Bar, l'institution de la contrebande de guerre disparaître des usages internationaux avant un temps incalculable. La laisser pendant tout ce temps sans règlement précis, exposerait les neutres à un arbitraire vraiment révoltant en temps de guerre maritime, et cela inutilement, puisqu'un règlement peut assez facilement les en préserver, du moins en grande partie. D'autre part, selon nous, la réglementation n'implique en aucune façon une approbation de la contrebande et ne prolonge pas l'institution.

Nous ne croyons pas inutile d'étudier ici d'un peu près ces divers points, les plus importants de toute cette question si compliquée; ce travail d'analyse nous permettra d'entrer dans certaines considéra-

Digitized by Google

tions que nous n'avons pas eu, jusqu'ici, l'occasion de développer.

Il peut certainement paraître, si l'on n'y regarde que superficiellement, qu'en réglant une matière par la voie *législative*, on la justifie par le fait. Un rapport non justifié ne devrait pas être réglé, semble-t-il, mais simplement condamné, flétri, défendu. Tout ce qui se rapporte à la guerre fait pourtant exception à cette règle. Aucune conscience délicate et éclairée ne peut, en effet, approuver le meurtre et la rapine, ni les trouver, soit plus excusables, soit moins démoralisants, parce qu'ils se pratiquent en masse sous la direction des gouvernements eux-mêmes. Et cependant, le droit international a dû réglementer la guerre, lui conférant ainsi un caractère juridique. En le faisant, il ne l'a pas approuvée. Mais, le fait historique de la guerre une fois établi, et devant l'impossibilité d'avoir raison d'emblée sur ce point des préjugés nationaux, on n'avait pas le choix de faire autrement, à moins de vouloir souffrir dans la guerre des maux tout à fait inutiles, un supplément de malheur sans but que la réglementation pouvait en grande partie écarter. La convention de Genève, par exemple, lorsqu'elle a réglé par un accord universel les soins à donner aux morts, aux malades et aux blessés en campagne, implique-t-elle que les États aient raison quand ils cherchent à vider leurs différends par ces horribles moyens de la mort, de la maladie et des blessures? L'Institut de droit international qui, dès sa fondation, a proclamé haut devant le monde qu'il travaillera pour la justice et la paix entre les peuples, s'est-il contredit lui-même en recommandant d'une part aux États, en 1875, l'arbitrage et non pas les violences pour la solution des conflits internationaux et en réglementant nonobstant, en 1877-1880, « les lois et coutumes de la guerre »? Selon nous, la commission qui a élaboré cette réglementation en a exprimé d'une manière adéquate le motif, en constatant que, « n'étant pas pré-« sumable que les hommes *parviennent de sitôt* à se soustraire à la « guerre. ., l'adoucissement des mœurs doit se refléter dans *la manière* « *de la conduire*..., il est digne des nations civilisées de chercher à « restreindre sa force destructive ».

De même, nous disons de la contrebande de guerre : il n'est pas présumable que cette institution, dont les usages quand même injustes se sont enracinés depuis l'antiquité, puisse disparaître par un trait de plume, ou d'un bond, ou même autrement que par degrés et insensiblement, car l'histoire ne nous montre pas que les traditions séculaires cessent subitement. En attendant, il ne serait pas digne de la civilisa-

Digitized by Google

tion de tolérer une *manière* inhumaine et injuste d'*appliquer* la contrebande de guerre.

Et pourquoi M. de Bar croit-il que cette institution ferait seule une exception à la règle qui gouverne *toutes* les lois de la guerre et, qu'en donnant aux usages un fondement juridique qui réduise leurs injustices au *minimum*, on prolonge leur existence? La guerre, en général, ou telle de ses nombreuses manifestations, vivra-t-elle plus longtemps parce qu'on la civilise? L'expérience ne l'a pas démontré. Au contraire, plus la guerre resterait barbare, plus il y aurait des guerres et plus longtemps l'institution de la guerre vivrait. Et cette loi fatale s'applique à tout usage relatif à la guerre, notamment à la contrebande. Ce phénomène, si absurde qu'il paraisse au premier abord, est assez naturel. C'est que les nations, en s'attaquant, ne songent pas aux maux d'avance et objectivement, comme le font les théoriciens. Elles suivent un instinct qui est tel que l'entretiennent l'esprit et les mœurs. Or, la barbarie des lois et de leur application engendre et maintient un esprit farouche qui constitue à lui seul un obstacle à l'adoucissement des mœurs, tandis que, d'autre part, l'adoucissement de la guerre, en contribuant à l'éducation du caractère, nourrit un esprit de paix et de civilisation. Cela explique ce fait, remarquable mais constaté, que plus la guerre est humanisée, moins les États se font la guerre, quoique ses maux deviennent alors moindres. Le même esprit qui cherche le tempérament des procédés cherche aussi à éviter les violences mêmes et les violations de la guerre en général De même, un règlement équitable qui dégagerait la contrebande de guerre de certains usages antérieurs qui, jusqu'ici, ont été autant d'injustices criantes contre les neutres, *hâterait* — c'est là notre intime conviction à la différence de celle de M. de Bar — la suppression complète de l'institution entière. La réforme introduisant la modération, la juste délimitation, n'est qu'une étape sur la voie qui aboutit à l'abolition. Mais, si nous avions pu nous imaginer un seul instant que la réglementation prolongerait l'institution même de la contrebande, fût-il d'une seule guerre, nous ne l'aurions jamais proposée.

M. de Bar semble craindre qu'en imprimant aux actes de contrebande le caractère délictueux, on ne sanctionne le *droit* exorbitant de contrebande, tandis qu'en leur laissant la qualité d'*aventure*, on en favoriserait plutôt l'abolition (p. 407). Nous ne saurions partager cette opinion. Nous ne voyons pas, encore une fois, pourquoi cette logique

Digitized by Google

ne serait pas également applicable aux autres délits de neutralité, qualifiés tels au fur et à mesure des progrès du droit des gens. Le mot « délit » ne signifie pas ici l'infraction à un précepte moral, mais simplement à un ordre de choses établi au moyen d'un accord positif et conventionnel, soit explicitement, soit par des usages reçus. Et tout le monde sait que ce droit conventionnel n'est, en ce qui concerne spécialement la guerre, qu'un ordre de choses toléré par nécessité, en attendant le moment où l'on puisse en être délivré. Et la délivrance ne peut se faire qu'à petits pas, lents mais certains, produits d'une culture plus avancée.

Reconnaître qu'une infraction aux lois de la contrebande de guerre est un délit de neutralité qu'il y a lieu de poursuivre comme tel, aboutit donc simplement à reconnaître que l'honnêteté entre les nations, le bon ordre dans la vie internationale, ne souffre l'anarchie et la licence dans *aucun* des rapports où elles se sont astreintes à un devoir les unes envers les autres. Aussi longtemps qu'il existe en général (*überhaupt*) une contrebande de guerre, et que les faits de contrebande sont réputés contraires à la neutralité, l'usage de les traiter comme des « aventures » et de les tolérer sur la terre ferme n'est conciliable ni avec la souveraineté ni avec la dignité de l'État neutre. Nous ne pensons pas que le respect de ces notions si indispensables à une bonne entente entre les gouvernements puisse avoir pour effet de prolonger l'existence d'un droit belligérant exorbitant et condamné à l'extinction. Celle-ci n'étant qu'une question de temps, mais de beaucoup de temps, le règlement qui, en attendant, garantit les droits souverains contre une application arbitraire de la contrebande, diminuera du moins le mal.

Étant donné, en conséquence, qu'il est inévitable de régler d'après les exigences de notre temps, et en conformité des principes adoptés dans tous les autres domaines de la neutralité, un usage qui, comme la contrebande, ne saurait encore de longtemps être complètement écarté du droit de guerre, il nous semble inadmissible de conserver la contrebande accidentelle. M. de Bar nous oppose (p. 406) l'impossibilité de prévoir quels articles seront, dans chaque guerre, les plus importants pour un belligérant. La houille, par exemple, sans être comprise dans notre définition et notre liste, parce qu'elle n'est pas une chose spécialement faite pour la guerre, peut, à tel moment donné, être plus importante que les armes mêmes, parce que le belligérant en a un besoin plus pressant. Cela est vrai; mais à ce propos, il ne faut pas

Digitized by Google

oublier que nous réglementons une matière où des inconvénients, d'une espèce ou d'une autre, existeront toujours, par cette seule raison qu'il s'agit de régler des violences et des violations. Il faut donc se demander lequel des inconvénients est *le plus grand*. Nous n'avons le choix qu'entre ces deux alternatives. D'un côté, les déclarations accidentelles dans lesquelles des belligérants s'arrogent le droit de faire la loi aux neutres et de décider unilatéralement, d'une manière plus ou moins arbitraire, quel commerce ils daignent « permettre » ou « interdire » à ceux-ci. Ils peuvent alors, comme l'exprime M. de Bar lui-même (p. 402), leur « nuire dans une mesure presque incalculable ». D'un autre côté, la difficulté plus grande pour un belligérant d'avoir raison de son ennemi, parce qu'il doit renoncer à ce moyen de contrainte qui consisterait à priver celui-ci d'un article qui, sans appartenir à la guerre comme tel, y devient indispensable par l'effet des circonstances. Le défaut de ce moyen d'action peut forcer l'un des belligérants à faire un plus grand effort. Mais la contrebande accidentelle non seulement *peut causer*, mais *cause* de véritables *violations* des droits les plus sacrés des neutres. Dans le premier cas, *un seul* État renonce à des moyens de guerre qui consistent dans des restrictions apportées au trafic des nations pacifiques. Dans le second cas, *tous* les États, sauf les deux parties belligérantes, doivent renoncer à un trafic essentiellement pacifique. Et ils doivent y renoncer sans y être préparés, sur l'ordre d'une puissance étrangère.

Ajoutons que le principe même de ces déclarations accidentelles de contrebande repose sur l'idée que le belligérant pourrait se servir des neutres pour soumettre l'ennemi, au lieu de le faire par la force de ses armes, et que la juridiction peut être laissée à des organes administratifs, — principes qui, tous deux, sont absolument condamnés par le droit des gens moderne, notamment par l'Institut de droit international. Il ne reste, pour sortir de ces anomalies, que l'issue qui consiste à restreindre d'avance et à limiter la contrebande aux objets qui appartiennent *en propre* à la guerre, de par *leur nature*. M. de Bar trouve que le droit qui est ainsi accordé au belligérant, peut être quelquefois si insignifiant qu'il devient ridicule (p. 406). Soit, si l'ennemi est suffisamment fourni d'avance, et si l'on peut appeler « ridicule » que l'emploi d'un droit devient superflu dans un cas spécial. C'est là un ridicule auquel, il faut l'avouer, presque tous les droits sont exposés plus ou moins. Dans le cas présent, nous ne voyons aucun inconvénient à ce que la loi de con-

Digitized by Google

trebande ne soit pas toujours de la même utilité pour les belligérants, et que quelquefois, exceptionnellement, elle ne leur serve même à rien. Dans aucune hypothèse, nous ne pouvons nous convaincre de la nécessité de modifier pour cela sa notion telle qu'elle est *en elle-même* et peut seule garantir les droits pacifiques contre d'injustes attaques (1).

En somme, nous ne pensons pas qu'une loi de contrebande puisse constituer une exception à cette règle, à laquelle sont soumises toutes les lois humaines, à savoir qu'elle ne saurait avoir toujours la même signification et la même valeur, vu la variabilité des cas et des circonstances. Est-ce une raison pour laisser aux belligérants, parties en cause, le pouvoir, fertile en abus, d'imposer aux neutres des lois d'occasion, d'après leurs intérêts variables et momentanés?

Finalement, M. de Bar exprime son manque de confiance dans la possibilité d'un accord universel des États pour l'établissement et les renouvellements périodiques (à mesure des inventions) des listes d'articles prohibés (p. 411, 413). Notamment, il voit des difficultés dans la méfiance des gouvernements, l'impossibilité pour chacun d'eux de savoir d'avance si la liste ne pourrait pas être éventuellement nuisible à lui-même ou à son allié et profitable à son ennemi. Mais ces inconvénients-là ne sont-ils pas inhérents à tout règlement quelconque qui se rapporte à la guerre et à la neutralité? Dans quel embarras ne pourra être placé tout État par les lois modernes qui interdisent les équipements dans les ports neutres, qui commandent une surveillance minutieuse contre toute organisation d'expéditions hostiles, etc., surveillance qui, notamment dans les guerres américaines, a exposé les gouvernements à tant de désagréments! Et, cependant, ces lois sont devenues internatio-

(1) D'ailleurs, M. de Bar, en donnant des exemples d'articles qui, éventuellement aussi importants dans une guerre que les armes, seraient libres si on se bornait à la contrebande absolue et régulière, cite des objets qui dans celle-ci et selon notre règlement sont interdits. Les explosifs, tels que la dynamite (p. 406), du moment qu'ils remplaceraient la poudre, et les machines et instruments *spécialement faits* pour fabriquer des objets de contrebande (p. 411), rentrent dans notre liste. M. de Bar croit que, dans beaucoup de cas, « probablement », il sera « assez difficile » de distinguer ces machines d'autres semblables. Nous pensons que la technique le pourrait. Et nous ne voyons pas, comme notre éminent confrère, quelque difficulté à distinguer entre une simple réunion ou juxtaposition des parties d'un article de guerre, et une transformation qui exige un travail (p. 412). M. de Bar demande ce que veulent dire les mots « sans aucun travail ». C'est un faute d'impression qui s'est glissée dans le texte du projet modifié, imprimé à Paris pendant la session. Il faut lire : « sans *autre* travail » (que celui de la juxtaposition). L'erreur a été corrigée.

Digitized by Google

nales et la doctrine les a approuvées et adoptées. Maintenant, pourquoi les États s'imposent-ils de tels devoirs, qui *peuvent* être, dans des situations imprévues, autant de désavantages? Évidemment parce que les avantages sont plus probables. Cela dépend des cas. Tout compris, les profits se compensent de part et d'autre. Telle nation, qui en sa qualité de neutre supporterait quelques inconvénients moins essentiels, par suite des obligations contractées par l'accord international, en profitera une autre fois comme belligérante, et cela dans une mesure plus large et vice versa. Et, comme belligérante, elle peut profiter dans la majorité des cas d'une prohibition qui lui sera nuisible dans une minorité de cas. Les probabilités se valent et se contrebalancent, de telle sorte que l'inconnu ne saurait être réputé un mal plutôt qu'un bien. D'autre part, tous les États voient un bien dans le fait même de la réglementation, car la moitié des maux résulte de l'anarchie et de la licence qui en provient. Autrement, il ne faudrait rien régler : ni contrebande, ni équipement, ni prises, ni devoirs des neutres, etc. Il n'est de règle au monde se rapportant à un seul de ces règlements, qui ne puisse devenir, dans une position ou dans une autre — impossible à prévoir d'avance — une cause de dommage pour un État signataire. Quant aux modifications périodiques à apporter dans la liste conventionnelle, il est bien clair qu'elles ne se feraient pas immédiatement avant une guerre. Elles devraient avoir lieu à des périodes fixées d'avance par la convention à conclure entre les États : par exemple, tous les cinq ou dix ans et par l'intermédiaire des plénipotentiaires nommés *ad hoc* par les États signataires; parce que ce n'est que de cette manière qu'il est précisément possible d'éviter l'inconvénient signalé par M. de Bar lui-même, c'est-à-dire la partialité et les motifs intéressés, dictés par des vues spéciales dans une situation particulière. C'est là une question de détail, à arrêter lors de l'accord conventionnel international. Elle est, du reste, assez indépendante de la réglementation sur les autres points. En supposant même que les gouvernements ne parviennent jamais à s'entendre, nous ne croyons pas que le règlement, dans ses autres parties, serait superflu. Il aurait, en attendant l'adhésion des gouvernements, la même valeur que les autres règlements adoptés jusqu'ici par l'Institut, celle d'une expression de la pensée scientifique et impartiale, à consulter toutes les fois qu'on recherche ce que veut la justice.

Finalement (p. 413), M. de Bar prévoit lui-même que l'Institut pourrait difficilement se résoudre à condamner et à abolir, dès à présent,

Digitized by Google

l'institution entière de la contrebande de guerre; et notre éminent confrère qualifie lui-même, à juste titre nous paraît-il, une telle sentence de « radicale ». Et comme M. de Bar finit par recommander, dans ce cas, à l'adoption éventuelle de l'Institut, la liste de la commission qui exclut la contrebande accidentelle, nous ne désespérons pas de voir M. de Bar se joindre à nous et nous donner l'appui de sa grande autorité pour faire condamner définitivement le principe de la contrebande accidentelle. Si nous avons bien compris ses expressions antérieures (p. 402, 412), qui nous représentent les déclarations accidentelles sous leur vrai jour, comme juridiquement injustifiables, comme une source de violations des droits neutres, notre éminent confrère n'a exprimé des doutes sur l'opportunité de leur abolition que pour démontrer combien il serait désirable de se défaire de toute l'institution de la contrebande de guerre. Or, en hésitant après cela à prendre une mesure aussi radicale, il revient pour ainsi dire lui-même à l'abolition partielle.

Il ne reste donc, au fond, dans le règlement, qu'un point que M. de Bar combat *absolument;* il le dit comme dernier mot : c'est la répression par les États neutres et chez eux. Il veut, sous ce rapport, laisser les choses à l'ancien usage; en d'autres termes, la contrebande de guerre ne doit pas, selon lui, être un délit de neutralité, mais une aventure de la navigation. L'appréciation de M. de Bar au sujet du projet de la commission est donc, à peu près, la même que celle des deux membres distingués de la commission, MM. le ministre Lardy et le général Den Beer Poortugaal, qui ont fait des réserves au sujet de cette partie du projet dans des mémoires circonstanciés distribués aux membres de l'Institut [1]. Tout en conservant notre opinion contraire, nous comprenons et respectons l'avis si profondément motivé de M. de Bar. Elle provient de la crainte, assez compréhensible, de voir de petits États neutres dans l'embarras devant les réclamations d'un belligérant de mauvaise foi. Disons-le bien, et appuyons-y : « de mauvaise foi ». Car, pourquoi un belligérant de bonne foi élèverait-il contre des neutres, quant à l'accomplissement du devoir de la surveillance des actes de contrebande, des exigences plus absurdes et extravagantes que pour celle des autres délits de neutralité (armement, enrôlement, équipement, fitting out, hostilités, etc.)? Nous croyons avoir assez démontré qu'il ne serait guère plus difficile de poursuivre et de corriger ceux-là, réduits

(1) Voir *Annuaire* de l'Inst. de dr. int., t. XIII, p. 50 et suiv., 67 et suiv.

Digitized by Google

dans les limites raisonnables proposées par le règlement de la commission ; et cela, ni sur le territoire, ni sous le pavillon. En imprimant aux actes de contrebande seuls le caractère d'aventure, tandis que les autres délits de neutralité sont traités comme tels, l'Institut serait-il conséquent? Ne donnerait-il pas, pour la première fois, sa sanction à une licence ?

D'ailleurs, notons la profonde différence entre les deux points essentiels de ce règlement, qu'il a fallu défendre contre des attaques. Si l'Institut ne proclame pas la responsabilité des gouvernements pour les délits de contrebande, s'il laisse ceux-ci à l'état d'aventures sur mer, le dommage consistera principalement dans une plus grande difficulté pour les États neutres d'obliger leurs sujets à l'observation de la neutralité, sans diminution des réclamations des belligérants, qui se produisent indépendamment de toute réglementation (1). Tandis que, si la contrebande accidentelle n'est pas abolie, *expressis verbis*, cette omission équivaudrait à la juridiction des croiseurs, à une menace constante contre les droits des neutres, à une insécurité perpétuelle du commerce pacifique de nature quelconque en temps de guerre maritime.

(1) Notre excellent corapporteur, M. le professeur Brusa, nous écrit à ce propos avec pénétration, que le « défaut de responsabilité des gouvernements neutres *augmenterait* ici *leur embarras*, en encourageant chez leurs sujets des manèges qui pousseraient les belligérants à des actes capables d'amener de nouveaux troubles ».

17624 P. W.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google